

Jornadas de estudio

"FUTURO URBANISTICO PARA LA COMARCA DE SAN SEBASTIAN"

Sala de Exposiciones del COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS VASCO-NAVARRO  
Avda. Sancho el Sabio, 24. San Sebastián

9 Mayo - 9 Junio 1979.

Maiatzak 24, Osteguna. Ordua : 19,30

FERNANDO TERAN TROYANOren ikastaldia

Arkitektoa

"Comisión de Planeamiento y Coordinadora del Area Metropolitana de Madrid"  
COPLACOkoko Plangintzarako zuzendari teknikoa.

Udal Administrapenaren Estudioen Institutoko Hirigintz Teoriaren irakaslea.

"Ciudad y Territorio" aldizkariaren zuzendaria.

Zenbait libururen egilea.

D. FERNANDO TERAN TROYANO

Arquitecto

Director Técnico de Planeamiento Metropolitano de COPLACO (Comisión  
de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid).

Profesor de Teoría Urbanística en el Instituto de Estudios de la  
Administración Local.

Dirige la revista "Ciudad y Territorio".

Autor de varios libros.

"LA PLANIFICACION URBANISTICA DE AMBITOS GRANDES: VISION HISTORICA Y  
PROBLEMÁTICA ACTUAL"

Cree que la reflexión a la que nos invita el Colegio Oficial de Arquitectos Vasco Navarro, puede ser oportuna y fructífera si acertamos a plantearla adecuadamente. Si conseguimos que el tema no se nos quede lejano, como algo abstracto, de escasa relación real con nuestra vida cotidiana. Si, por el contrario, lo entendemos directamente enlazado con la configuración y organización de algunos condicionantes fundamentales del marco en que se desarrolla esa vida cotidiana.

Para hacerlo así, tenemos que superar algunas dificultades, pero podemos apoyarnos en algunos hechos importantes que nos ayudarán. Las dificultades están dadas por las connotaciones que hasta hace poco habían venido acompañando y caracterizando a la planificación urbanística y a la forma de presentarla, que la hacían aparecer ante los no iniciados, como una actividad altamente sofisticada, apoyada en complejos andamiajes metodológicos, a los que muy pocos habían tenido acceso. Un lenguaje deliberadamente oscuro, plagado de expresiones sin traducir, y abundantes referencias a supuestos no explicitados, garantizaban la inaccesibilidad general a ese mundo técnico que, al entrelazarse con los hilos de la Administración, se hacía fría tecnocracia. Y si esto ha sido así con carácter bastante general en todo el mundo, nosotros por nuestras especiales circunstancias políticas hemos pasado por una experiencia en la cual tecnocracia y Administración unidas, copaban prácticamente el terreno completo de la práctica urbanística, al margen de toda demanda social real. A esto hay que unir que esa situación, por el carácter aislado, minoritario, impositivo, tecnocrático y acrítico de la respuesta dada por la política urbanística, o la ausencia de ella, propiciaba toda clase de abusos, desviaciones y corrupciones o al menos resultaba impotente para remediarlos. Y también, que al entrar en contradicción con las necesidades de un capitalismo agresivo, oficialmente estimulado, todo ese artificioso montaje sucumbió fácilmente dando paso a la constante transgresión del planeamiento como medio de sobrepasar sus inaceptables limitaciones. Pero ello sólo para quien podía hacerlo, al amparo de una Administración no representativa, que no tenía que rendir cuentas ni justificar sus decisiones ante unas comunidades silenciadas y excluidas. (1)

Es pues esta doble y poco atractiva imagen de la planificación urbanística la que puede dificultar nuestro intento: su carácter de

arcano tecnológico, por una parte; su descrédito político, por otra.

Pero están también los hechos esperanzadores que pueden ayudarnos a encontrar el interés por el tema.

En efecto, cada vez es más evidente que la problemática urbana, ligada a la del medio ambiente en general, se ha constituido en tema político de primera magnitud, en la mayoría de las sociedades industriales avanzadas, afectando profundamente a los procesos de toma de decisiones como consecuencia de conflictos políticos y de sus repercusiones electorales (2). Nosotros acabamos de ver cómo, los partidos políticos, han empezado a definirse al respecto en sus programas, tal como ya había ocurrido en tantos otros países. El actual dominio de la izquierda en los municipios franceses, italianos y japoneses está directamente relacionado con campañas en las que el tratamiento de los problemas urbanos y medio ambientales fue una clave, y pienso que en nuestras recientes elecciones municipales, hay una importante componente del resultado, atribuible a la necesidad de arbitrar soluciones a esos problemas y al convencimiento de que sólo la izquierda los iba a acometer en realidad.

Pues bien, si verdaderamente los nuevos municipios van a abordar esa ingente tarea, es evidente que ello no puede hacerse al margen de una planificación, aunque esa planificación deba tener unas características diferentes a las que ha tenido hasta ahora. Por ello, como decía antes, reflexionar en estos momentos, acerca de cómo deba ser esa planificación, parece que puede ser realmente oportuno y provechoso. Ayudar modestamente a ello, aceptando la invitación del Colegio de Arquitectos, es el objeto de lo que voy a decir a continuación, sin más títulos que el de llevar muchos años dedicado a estos temas y tener a mis espaldas muchas y muy insatisfactorias experiencias. Mi intento va a ser llegar a enunciar algunas de las características que deberá reunir la planificación urbanística en el inmediato futuro, a partir de un análisis de su problemática actual. La comprensión de ésta se facilitará con una consideración del proceso histórico que la ha precedido.

En primer lugar hay que hacer una precisión que acota y define el alcance de esta intervención. El encargo formulado por el Colegio se refiere taxativamente al planeamiento de un cierto tipo de ámbitos que, simplemente califica de grandes. La imprecisión es evidente

pero la intención se trasluce con claridad. Se desea situar la reflexión en referencia a un ámbito territorial que no es el que corresponde al planeamiento puramente local, sino a un ámbito mayor de planeamiento que engloba normalmente a un conjunto de municipios sin ser, por otra parte, el planeamiento regional. Nos vamos a mover, por lo tanto, en un ~~esela~~ escalón comprendido entre el planeamiento local (municipal) y el planeamiento regional. Tratemos de concretar un poco más, viendo qué es lo que queda por encima y qué es lo que queda por debajo de este escalón.

Por encima queda, como acabamos de decir, el planeamiento regional, con su problemática propia, con su confusión conceptual y hasta terminológica, con el cuestionamiento actual de su naturaleza y fines. Un planeamiento que trató de desarrollarse conceptual y metodológicamente en un terreno intermedio entre la planificación económica (poniendo el énfasis en la localización de los recursos e inversiones sobre el territorio) y el planeamiento urbano tradicional extendido sobre el territorio, caracterizado por la atención hacia los aspectos de usos del suelo y de organización estructural. Un planteamiento que se postulaba como marco imprescindible para la redacción de planes menores dentro de él, que desarrollasen y concretasen en ámbitos locales, las previsiones genéricas, globales y comprensivas que el plan regional había trazado a grandes rasgos para todo el territorio regional.

Un planeamiento que inicialmente apareció como extensión al territorio de las aspiraciones ordenadoras del planeamiento urbano, con sus mismas características conceptuales y metodológicas, con la atención centrada en los aspectos de usos del suelo y de organización física. Que posteriormente se abrió hacia el encuentro con las necesidades de localización espacial que se derivaban del desarrollo y evolución de la planificación económica (la cual había nacido más tarde y de forma totalmente independiente) y que ahora se debate en una revisión a fondo de sus planteamientos básicos, de la que parece deducirse la conveniencia de abandonar aspiraciones demasiado ambiciosas, que se han demostrado inasequibles e inconvenientes, tales como una previsión global, unitaria y comprensiva que uniese en un único documento, una programación completa de la asignación de los recursos y una imagen anticipada de la organización espacial de las actividades y los usos del suelo. Hay ya suficiente experiencia acu-

mulada, en la práctica planificadora universal, para poder deducir la esterilidad e inviabilidad de unos documentos, perfectos en su dimensión analítica, en su ~~##~~ capacidad de diagnóstico, pero que no pasaban después, del terreno de las declaraciones programáticas de "lo que había que hacer", o de las propuestas sin soporte de viabilidad real. Baste recordar, al respecto, toda la experiencia británica de los años 60<sup>y primeros 70</sup>, con producción de una serie de documentos modelicos, que hoy son criticados por sus propios autores como formales, académicos y, en definitiva, inoperantes. Un nivel de planeamiento, en definitiva, en crisis y en busca de una reformulación.

Eso es lo que aparece al mirar hacia el nivel de planeamiento inmediatamente superior al que nos corresponde examinar aquí.

Si, por el contrario, reducimos nuestro campo visual, nos encontramos con una unidad de planeamiento menor, que lógicamente por motivos de gestión, debe coincidir con el municipio. Aquí lo que aparece como objetivo propio del planeamiento, es la problemática local específica e individual de cada municipio concreto. El planeamiento, en este nivel, tiene ~~unas~~ funciones bien definidas que desarrollar: la ordenación del territorio del municipio y la programación de las acciones encaminadas a materializarla. Y son las instancias administrativas municipales, que también están bien definidas, las que deben tener la indiscutible competencia para llevarlas a cabo, como parte de la política municipal. Lo que puede ocurrir, y ocurrirá frecuentemente, es que esas funciones no puedan ser perfectamente desarrolladas desde la exclusiva competencia municipal y desde la sola óptica local, porque hay una serie de condicionantes del planeamiento que exceden el campo de esa competencia y de esa óptica. El municipio se acaba en los límites de su término, pero el territorio no se acaba también ahí. No es una isla. Existen ~~unas~~ fronteras que, por lo general, son simples demarcaciones administrativas sin correspondencia alguna con barreras reales. En consecuencia, la realidad cotidiana no las respeta. Ni se hacen visibles, ni se hacen operativas. Existen unas interpenetraciones de unos municipios en otros, unas continuidades sin cortes, que producen unos problemas comunes, al menos en los bordes. Pero además, existen también, unos problemas generales, comunes a agrupaciones de municipios, que no son sólo problemas de contigüidad espacial. Son los problemas derivados precisamente del hecho de que cada municipio es sólo una pequeña

parte de un territorio más amplio, sometido a procesos generales, afectado por fenómenos de conjunto. Y estos procesos y estos fenómenos dan lugar a una problemática global, que sólo puede ser tratada globalmente, que requiere soluciones de conjunto. Para comprenderlo basta con mirar hacia las grandes infraestructuras y los grandes equipamientos que no agotan su servicio más que en función de esa globalidad, que no podrían repetirse en pequeño para cada municipio, porque tienen una determinada escala conveniente. Así aparece un nuevo nivel, intermedio entre el regional y el local. Y ése es precisamente el escalón o nivel de planeamiento en que vamos a situar nuestra reflexión. El nivel que corresponde a esas realidades urbano-territoriales, en las cuales, por encima de los municipios, puede reconocerse una determinada unidad estructural de funcionamiento interdependiente. Un nivel en el que la función del planeamiento es facilitar la coherencia estructural y coordinadora de todo el territorio, considerando parte fundamental, el conjunto de núcleos urbanos incluido. Este es el nivel de planeamiento en el que típicamente se ha abordado la ordenación de las áreas metropolitanas y también la de otras situaciones urbano-territoriales a las que quizá no pueden aplicarse estrictamente las clásicas definiciones de las áreas metropolitanas, pero que responden a esa idea general de entidad urbano-territorial amplia, con unidad estructural y funcionamiento interdependiente. Unas situaciones en las cuales cada núcleo urbano, cada pueblo o ciudad es sólo parte de una ciudad, de "una ciudad de ámbito comarcal", de un ente urbano supramunicipal, como dice el cartel de presentación de la exposición sobre la periferia de San Sebastián, organizada por el Colegio de Arquitectos.

Esta exposición, en efecto, pone claramente de manifiesto, para una concreta porción de territorio, la situación a que ha conducido un proceso de características universales en sociedades industriales avanzadas bajo régimen capitalista. Ese proceso, brevemente, puede caracterizarse como sigue.

Arrastrando de las consecuencias de la revolución industrial, se puso en marcha la alteración de las seculares condiciones de equilibrio de las redes urbanas tradicionales, que en mayor o menor medida se había mantenido inalterado desde hacía varios siglos. El creciente incremento y agilización de los sistemas de transportes y comunicaciones, produjo simultáneamente, una mayor dependencia mutua entre

los diversos núcleos urbanos y una mayor integración de todo el sistema de ciudades de un cierto territorio. Al disminuir la "fricción del espacio", se debilita el "salpicado distante" de los núcleos urbanos en ese territorio y se producen polarizaciones en favor de ciertos núcleos más dinámicos, que se convierten así en organizadores de una relación de dependencia funcional sobre un entorno comarcal.

En algunos casos, se produce posteriormente un salto cualitativo, que da lugar a una nueva forma de organización espacial: a causa de la mayor y más generalizada movilidad, el centro principal y su entorno inmediato pasan a intercambiar residencia y trabajo, rompiendo el anterior esquema de dependencia. Todo el territorio se hace más dinámico y se acentúa la interrelación entre todas sus partes: ciudad principal, antiguos núcleos periféricos convertidos en distritos de la nueva entidad, y nuevas áreas residenciales o industriales incorporadas. En los casos más evolucionados, instalaciones hoteleras, centros comerciales, instituciones culturales y científicas, complejos tecnológicos ligados a jóvenes industrias del sector cuaternario, forman constelaciones integradas en la misma entidad, aunque se sitúan, a veces, en áreas que no son urbanas. Este lugar extenso y multicentrado, polifocal o polinuclear, de alta complejidad estructural, basado funcionalmente en la incesante intercomunicación gracias al potente y diversificado sistema de infraestructuras, remite a una imagen física más extensa y diluida que la del área metropolitana. Aparece (con los diversos nombres que quieran elegirse de entre los abundantemente propuestos por la literatura especializada) como una superación de la macro-ciudad concentrada, y es presentada hoy frecuentemente, no sólo como el estadio más evolucionado del proceso de desarrollo urbano de los países occidentales, sino además, como la situación final que espera a toda organización urbano-territorial en el tipo de sociedad que se da en esos países. Que esto vaya a ser efectivamente así, es algo que no tiene por qué ser dado por inevitable. Están, en primer lugar, posibles variaciones espontáneas de las tendencias que hasta ahora han conducido por ese camino a los procesos de urbanización, y están, en segundo lugar, las posibilidades de intervención humana voluntarista, para cambiarlas. Las repercusiones del encarecimiento de la energía y el agotamiento de algunos recursos naturales pueden ser condicio-



7

nantes de la primera posibilidad. La conciencia social creciente y las actitudes que de ella se derivan, hacia algunas consecuencias de esas formas de ocupación del espacio, pueden a su vez condicionar la segunda posibilidad.

En efecto, esta forma de organización espacial que estamos considerando, puede ser vista como altamente indeseable, desde una perspectiva que manifieste algunos de sus aspectos críticos, tales como por ejemplo su agresividad al medio natural, con un alto consumo y deterioro del paisaje, o también su altísima dependencia de los recursos energéticos, con un elevado derroche de los mismos. Esta visión crítica se justifica, ~~fundamentalmente~~ fundamentalmente, en el contexto de unas actitudes generales ante el futuro, que tienen su apoyo en todo ese movimiento actual derivado del descubrimiento de la agotabilidad de los recursos naturales y de la gratuidad del mito del crecimiento ilimitado. Las negras perspectivas deducidas, han conducido al planteamiento de estrategias para la supervivencia. Y entre los portulados de estas estrategias, aparecen indicaciones para el tratamiento y utilización del territorio y para las formas de organizar la vida humana en él. De modo muy general, podría decirse que existe una coincidencia, en cuanto a la exigencia de importantes replanteamientos de las actuales concepciones generales propias de nuestras sociedades industriales consumistas, que apuntan hacia formas más sencillas y naturales de vida, que, a su vez, suponen la aceptación de limitaciones en cuanto a usos y facilidades introducidos por la tecnología moderna, tales como por ejemplo, la actual movilidad.

Pero con estas consideraciones nos hemos metido en el terreno de las grandes concepciones de la sociedad para el futuro, en el terreno de las grandes opciones políticas, en el cual el planeamiento como tal, tiene poco que decir, aunque esté relacionado con ellas y dependa de ellas. En un esbozo general de la problemática actual, parecía oportuno dejar al menos insinuada esta referencia. Pero voy a volver al terreno propiamente del planeamiento, más ceñido al aquí y ahora, y a las reales posibilidades de intervención a través del planeamiento. Y en este sentido, lo primero que tengo que señalar es que en estos momentos estamos viviendo una auténtica situación de crisis del planeamiento, con una amplia contestación a las formas, estilos, procedimientos y metodologías empleados hasta



ahora, que llega en los casos más radicales, a poner en duda no ya sólo la validez o posibilidad de todo el planeamiento practicado, sino incluso la posibilidad de todo planeamiento.

Un reciente libro inglés sobre la larga y fructífera experiencia del planeamiento de Londres, empieza con estas palabras: "El triste lema de los constructores de puentes es que ellos aprenden más de sus fracasos que de sus éxitos. El estudio que sigue es, en muchos aspectos, un fracaso a gran escala, del planeamiento." (3).

Este tono, todo lo contrario del triunfalista, caracteriza en una gran medida, a buena parte de las más maduras y lúcidas reflexiones que se están produciendo en todo el mundo a la vista de los resultados de las experiencias realizadas. No todas ellas llevan necesariamente a una posición nihilista, pero sí a una valoración pesimista de la situación y al esbozo de propuestas de cambio y transformación de la naturaleza del planeamiento.

Con esto no quiero decir que todo este escepticismo sea nuevo. La polémica sobre la posibilidad del planeamiento (entendido de acuerdo con el modelo racional comprensivo pretendidamente practicado por los urbanistas y planeadores físicos tradicionalmente) data ya de los últimos años sesenta en cuanto a su planteamiento teórico y conceptual en los ámbitos académicos. Lo importante y nuevo es que ello ha trascendido ahora a los ámbitos profesionales y oficiales, como se ha puesto de manifiesto en la Conferencia Anual del Real Instituto inglés de Planeamiento, celebrada en Birmingham el pasado mes de abril (4), que en gran medida habían permanecido al margen de esa preocupación.

Pero para poder juzgar estas <sup>nuevas</sup> posiciones y relativizar su propia validez, es necesario analizar la situación actual del planeamiento y ésta no puede entenderse si no es como punto de llegada de un proceso histórico que ha ido proporcionando un determinado tipo de saber, a través de un gran número de experiencias concretas mantenidas a lo largo del tiempo suficiente como para que puedan extraerse importantes consecuencias y enseñanzas. De ahí la conveniencia, a mi modo de ver, de introducir en este momento de esta reflexión, una cierta panorámica histórica del planeamiento, referido al tipo de ámbito territorial que aquí nos está ocupando.

El planeamiento en sentido moderno, tal como hoy lo concebimos, hace su aparición al principio de nuestro siglo. Antes había habido diversas formas de tratamiento de lo urbano, desde la creación de ciudades nuevas enteras, hasta operaciones de reforma interior y de ensanche de poblaciones existentes. Pero la visión de la ciudad integrada en un territorio del que forma parte y del que no puede ser separada a la hora de entender, valorar y tratar de resolver sus problemas, es ya de este siglo, con parciales antecedentes históricos en algunos procesos de colonización. Ese descubrimiento de la interactividad urbano-territorial, es lo que da lugar a unas formulaciones nuevas en la incipiente ciencia urbanística y en la práctica de las intervenciones ordenadoras. Recordemos brevemente esos antecedentes.

Las primeras preocupaciones en forma científica, acerca de esa interactividad, pueden situarse hacia 1910, con las formulaciones de Patrick Geddes, inventor del significativo vocablo "conurbación". Pero ya antes, a caballo entre los dos siglos, habían aparecido dos modelos de ordenación urbano-territorial que, aun perteneciendo al periodo precientífico del urbanismo, gozaron posteriormente de difusión y utilización por los planeadores: la ciudad lineal de Arturo Soria y la Ciudad Jardín de Ebenezer Howard. Esta última, como modelo ~~teórico~~ teórico de ordenación territorial, plantea la necesidad de contener la extensión indefinida de las ciudades, mediante la adopción del cinturón verde inedificable y la estructuración del desarrollo en núcleos satélites situados más allá de ese cinturón formando una constelación dependiente de la ciudad central a través de un sistema radio concéntrico de comunicaciones.

Por el contrario, la Ciudad Lineal consagra el principio teórico de la adaptación del crecimiento urbano al fuerte papel estructurante de las infraestructuras de comunicación. Ambos modelos van a jugar un importante papel en la historia del planeamiento, sirviendo de base a la mayor parte de los grandes planes posteriores que abordaron la ordenación de alguna ciudad desbordando ampliamente su problemática ~~de~~ local, para situarla en relación con un territorio que entonces se llamaba región, aunque hoy lo llamaríamos más bien comarca, por sus dimensiones y naturaleza. A este afianzamiento de la visión territorial del planeamiento, contribuyó decisivamente el auge del "regional planning" en los años veinte, que ponía el énfasis

10

precisamente en la relación ciudad-territorio. Esta nueva forma de entender lo urbano, insertándolo en toda la problemática territorial circundante, tenía su arranque, en gran medida, en planteamientos conceptuales anteriores, tales como los descubrimientos del escocés P. Geddes, en la década anterior, que había identificado y bautizado el fenómeno de la "conurbación" y había introducido la preocupación por el "regional survey", como conjunto de informaciones científicamente ordenadas, que pueden y deben condicionar toda decisión sobre el tratamiento de una ciudad. Todo ello está en la base de ese auge del "regional planning" anglosajón, al que antes me refería, que da lugar a muchos de los planteamientos del urbanismo británico, que se manifiestan, por ejemplo, en la creación de los Comités de Planeamiento Regional y ~~especialmente~~ especialmente, del Greater London Regional Planning Committee, que en 1929 y 1932 haría públicos su primer y segundo Informes sobre cómo tratar el planeamiento de Londres.

Sobre ese tempranamente maduro entramado conceptual e institucional, que arrancaba de la "Town and Country Planning Act" de 1909, se hizo posible que en el periodo de entre las dos guerras mundiales se llegase, en el Reino Unido, a tener un crecido bagaje de legislación, que instituyó la obligatoria elaboración de planes de urbanismo para toda extensión urbana. Así, en los años 30, casi todas las ciudades de Inglaterra y Gales estaban comprendidas en planes generales, que, aunque poco efectivos en la realidad, supusieron grandes avances en el terreno de las ideas y la investigación, empezándose a tropezar con el problema de las demarcaciones administrativas, no coincidentes con las áreas necesitadas de planeamiento, y con la decisiva influencia, en el planeamiento territorial, de los fenómenos económicos, hasta entonces no considerados, puesto que, en gran medida, se había tratado hasta entonces solamente de planeamiento urbano extendido al territorio. Ello llevará más tarde a la revisión de los conceptos y métodos del planeamiento hasta desembocar en la diversificada tipología de planes que ofrece actualmente la organización institucional británica.

Pero antes de llegar a ello, recordemos las etapas anteriores, sin pasar por las cuales no hubiera sido posible alcanzar esa actual organización. Esta referencia es útil, puesto que la evolución de la teoría y la práctica urbanísticas en aquel país, fueron abriendo vías

de innovación, que han sido luego aprovechadas en todas partes.

En 1937 se constituyó la Comisión Barlow, cuyos estudios dieron por resultado el famoso informe, de 1940, que marca un hito trascendental en la historia de la planificación británica, sentando las bases de una política de control y desarrollo del territorio y señalando la necesidad de una descentralización industrial y demográfica.

Para ello se proponían diversos métodos, tales como crear ciudades jardines o ciudades satélites, recogiendo las experiencias de Letchworth y Welwyn y demostrando con ello la penetración que habían tenido para entonces las ideas de Howard y también las de Geddes, puesto que tales medidas no se proponían en el marco de políticas locales, sino como cuestiones regionales o nacionales.

Todo esto situaba el problema de la ordenación territorial en un plano que requería unas posibilidades de gestión y de dirección inexistentes en el país. Por ello el informe señalaba la necesidad de establecer una autoridad central que coordinase todas las actuaciones planificadoras dentro del marco general de toda la nación.

En 1943 se creó el Ministerio de Planificación Urbana y Rural, que trabajó en el desarrollo de las ideas del informe Barlow, preparando técnicas de descentralización, métodos de desarrollo regional y una gran serie de planificaciones tipo para los Planes de Desarrollo de los Condados y para los proyectos de diversas ciudades, caracterizándose este periodo por su rigor.

Como consecuencia de esta labor de investigación, se hizo necesaria una ampliación de la legislación existente que hiciese viable la ejecución de la planificación. La "Distribution of Industry Act" de 1945, la "Town and Country Planning Act" y la "Planning Act" de 1947 vinieron a llenar ese vacío. La primera estableció las normas de implantación industrial. La segunda las bases para nuevas ciudades a crear por el Gobierno. La tercera posibilitó los cambios más importantes, al dar amplios poderes al Ministerio de Planificación Urbana y Rural (5).

Otro hecho fundamental fue la aparición del "Plan del Gran Londres" de Patrick Abercrombie, que consagra a escala universal, con la resonancia de un concurso internacional, el modelo radioconcéntrico y descentralizador, para el tratamiento de una gran ciudad y su territorio circundante. El cuerpo urbano de la ciudad deberá estruc-

12

turarse en unidades de cierta autonomía, separadas, en lo posible, por zonas verdes, pero no deberá crecer ni extenderse más allá de unos ciertos límites. El cinturón verde evitará el contacto con las ciudades satélites que deberían construirse al otro lado de él para albergar un crecimiento futuro. Es la adopción, como esquema teórico adaptado a la realidad del Londres de los años cuarenta, del modelo de Ebenezer Howard. No era la primera vez que una propuesta de este tipo era recogida por el planeamiento. Las ideas descentralizadoras venían de antiguo y están presentes desde el primer momento en todo el planteamiento del urbanismo moderno, de la mano de las preocupaciones higienistas y el deseo de retorno a la naturaleza. Ello había llevado a la formulación de planes que ya habían utilizado ese modelo. Baste recordar al que mucho tiempo antes había sido virtual ganador de otro concurso internacional: el plan que Zuazo y Jansen propusieron para Madrid en 1929, que habría de servir directamente de modelo al que después de la guerra civil, se preparó por Bidagor y se aprobó en 1946. De este plan, en otras ocasiones, he dicho que lo menos importante era su ropaje fascista, las escenografías superpuestas para darle a Madrid aire de "capital del Imperio", y lo verdaderamente valioso, la incorporación y asimilación no confesada de la herencia anterior y la sintonización con toda la elaboración conceptual del momento, como lo prueba su coincidencia con muchos de los planteamientos del plan Abercrombie.

En cualquier caso, ese modelo teórico, limitado en su extensión, cerrado, con o sin cinturón verde, con o sin ciudades satélites, es la base conceptual en que descansa la organización formal propuesta por la mayor parte de los planes de los años cuarenta y cincuenta en todo el mundo. En el caso de muchas grandes ciudades, se tratará de un esquema que permite el tratamiento de todo el entorno territorial, haciendo que, tanto los núcleos secundarios existentes, como los posibles nuevos núcleos a crear, se encuentren sometidos a una estructura espacial de ámbito superior a ellos, que los engloba convirtiéndolos en piezas o elementos de ese esquema racionalizador que, fundamentalmente lo que establece es una organización radioconcéntrica del sistema de comunicaciones y una concentración puntual, nucleada, de la población y las actividades en los puntos adecuados, procurando que no se produzcan fusiones y contigüidades, que se mantenga la independencia espacial de cada unidad urbana. Con este mo-

13

delo se planearon entonces no sólo Londres y Madrid, sino también Bilbao, Valencia, París, Moscú, Tokio y tantas otras grandes ciudades.

Pero como dije anteriormente, junto a este modelo, apareció ~~41~~ pronto el contrapunto de la linealidad, como forma de contrarrestar algunos de los problemas que el uso del modelo radioconcéntrico iba a poner de manifiesto, especialmente la congestión del centro, a consecuencia de la convergencia en él de todo el sistema circulatorio y la extremada dependencia respecto a dicho centro, de todo el sistema urbano-territorial y de las municipalidades circundantes.

Al principio, esta utilización real del modelo lineal fue muy modesta y conservadora, muy alejada de los ambiciosos planteamientos teóricos que se habían desarrollado a partir de la enunciación de Arturo Soria. Se trataba del desarrollo lineal de algunos de los ejes radiales del modelo radioconcéntrico, que daba paso así a un esquema en estrella, más o menos deformada por sus adaptaciones a la realidad.

El primer plan que rompió con el modelo restrictivo y cerrado, fue el de 1949 para Copenhage, con el que se trató de establecer algún tipo de acción coordinada con los veintinueve municipios de alrededor, directamente relacionados con el crecimiento de la capital. Y fue también el primero de los grandes planes metropolitanos que asumió el principio de que ese crecimiento no iba a ser detenido por un cinturón verde. Es el famoso "plan de los dedos", en forma de semiestrella, a consecuencia de la situación costera de la ciudad. Cada "dedo", corresponde a una extensión lineal de la ciudad, con su propio eje sobre un sistema de comunicaciones que sirve de apoyo a una serie de unidades urbanas sucesivas, a modo de cuentas de un collar.

Pero aparte de este temprano antecedente, es más tarde, y especialmente en la década de los 60, cuando se ve proliferar soluciones de este tipo, relacionadas directamente con la experiencia negativa obtenida del funcionamiento del modelo radioconcéntrico cerrado. Varios grandes planes metropolitanos adoptan entonces el mismo principio de organización espacial que el de Copenhage, pero aumentando de escala y extendiéndose sobre un territorio aún más amplio, con esquemas más flexibles y más abiertos.

Así por ejemplo, el plan de Estocolmo, de 1952, se organizó sobre un ramificado sistema de ferrocarril subterráneo, que a través de la localización de sus estaciones, esparcía accesibilidad a una organización de núcleos urbanos cuya densidad decrecía, a medida que aumentaba la distancia a la correspondiente estación. Estos principios fueron asumidos y desarrollados espacialmente en el nuevo plan de 1966. La ciudad resultante es una estructura discontinua, formada por unidades esparcidas por el territorio, separadas por espacios abiertos.

El plan de Washington, de 1961, adopta el esquema de estrella de largos brazos extendidos sobre el territorio, organizados como concentraciones lineales de vivienda y actividades, aprovechando la alta capacidad de los sistemas colectivos de transporte y preservando el espacio abierto entre los brazos de la estrella.

Por su parte, la revisión del plan de París, en 1965, referida a un ámbito sub-regional, que dio como resultado el vigente Esquema Director, plantea la acogida de un amplio desarrollo urbano sobre ese ámbito, combinando un conjunto de ciudades nuevas con los núcleos urbanos existentes y organizando la estructura general sobre dos ejes fundamentales paralelos, tangentes a la aglomeración parisina, y un sistema complejo secundario de autovías y ferrocarril regional. Todo ello tiene por objeto facilitar la descentralización de actividades y su adecuado acomodo en un espacio más amplio, así como la accesibilidad general de la población al esparcimiento en los espacios abiertos.

Estas formas de organización de la estructura urbano-territorial, que rechazan las anteriores propuestas del planeamiento cerrado y se basan en desarrollos axiales, formados por líneas del sistema de transporte y diversas unidades urbanas apoyadas en ellos, fueron también utilizadas en uno de los más importantes y complejos planes realizados todavía en esa etapa: el del Sureste de Inglaterra, de 1970, que había sido precedido desde 1964 por estudios y propuestas sometidos a debate público.

El plan se refiere a toda la región del Sureste, y combina diversos principios de planeamiento, aceptando los importantes factores existentes, condicionantes de cualquier estructura futura, como es el carácter radial de las comunicaciones hacia Londres.

Aceptando la imposibilidad de detener el crecimiento de la po-



15  
blación en este territorio, el plan propone una estrategia para lograr una distribución aceptable en un futuro de catorce millones de habitantes. Grandes ciudades nuevas y desarrollos planeados de ciudades existentes, deben actuar como succionadores del crecimiento concentrado de Londres, mientras que un conjunto de líneas férreas electrificadas y de nuevas autovías, permite disponer bandas de desarrollo urbano apoyadas en esas infraestructuras formando corredores complejos no exactamente lineales, sino compuestos por concentraciones irregulares de población y actividades, dadas por las diferentes condiciones locales. En algún caso, estos corredores pueden llegar a tener una anchura y una complejidad tal, que requieren además, un tratamiento propio, que puede adquirir la forma de una malla deformada en la dirección del eje fundamental.

Estas coincidencias de todos los planes metropolitanos de esa etapa, han llevado a una aceptación muy generalizada de algunas de estas propuestas, que han pasado a formar parte de los elementos formales manejados por todos los planeadores del mundo entero. (6)

Pero a esta evolución del planeamiento que acabamos de describir, referida a sus configuraciones formales, a su concepción de la organización espacial, corresponde paralelamente, otra evolución quizá aún más importante, que se refiere al entendimiento de la propia naturaleza y metodología del planeamiento.

En primer lugar, la misma experiencia histórica del planeamiento, la vida real de los planes, la contrastación de sus previsiones con los hechos ocurridos posteriormente a su formulación, al grado de validez de sus propuestas, todo ello había arrojado ya bastante luz como para que en los medios más avanzados se sintiese durante los años 60 la necesidad de replantear y revisar muchas de las bases anteriormente dadas por válidas.

La constatación de las frecuentes y graves equivocaciones sufridas en las previsiones (por ejemplo, las referentes al crecimiento demográfico), y la dificultad o imposibilidad de modificar las propuestas sin invalidar todo el plan por el carácter monolítico e inflexible de éste, incapaz de cualquier adaptación sobre la marcha, aconsejaban por una parte una concepción menos rígida del planeamiento, y por otra parte, una mejora de la metodología empleada en su formulación. La modificación en el primer aspecto se hizo bien

patente en los cambios de legislación que transformaban las características de los planes. La "Loi d'orientation fonciere" de 1967 y la "Town and Country Planning Act" de 1968, venían a instrumentar en Francia y en Inglaterra ese cambio, con sustitución de las figuras anteriormente diseñadas por las leyes de 1958 y 1947, respectivamente. La nueva naturaleza que se buscó para el planeamiento reposaba más sobre la noción de compatibilidad y no sobre la de conformidad. El plan debería ser más un marco destinado a permitir el examen de las decisiones a ir tomando, que un proyecto bien definido a largo plazo. El plan debía renunciar a anticipar una imagen muy precisa del futuro de la ciudad. Debería proporcionar las bases de una estrategia general, suficientemente flexible como para admitir que su puesta en práctica se adaptase a las circunstancias imprevistas y cambiantes. El plan, finalmente, debería ser constantemente mantenido bajo revisión crítica para adecuarlo precisamente a cambios inesperados.

Pero además estaban las mejoras que iban produciéndose en la metodología y la tecnología, que venían a tranquilizar la conciencia de que los procedimientos utilizados habían sido demasiado intuitivos y que era necesario hacer mucho más científico el planeamiento para dotarlo de mayor rigor y fiabilidad. El mejor conocimiento de la enorme complejidad de los múltiples fenómenos que coexisten en la realidad urbana, gracias a las aportaciones de muchas ciencias que habían hecho incursiones en el terreno del urbanismo, urgía ese tratamiento científico. Así, en la década de los 60 se consolidó, con carácter de ortodoxia universal, el método de la generación de alternativas por procesos de simulación y su selección por procesos de evaluación. La esperanza en la mejora de las técnicas, apoyada en los avances de la teoría de la toma de decisiones y en el uso de los ordenadores electrónicos y de la modelística, daba un tono optimista y confiado a las actitudes de los planeadores hacia las posibilidades de un planeamiento del tipo que se llamó racional-comprensivo. Ello permitiría superar las insuficiencias del planeamiento puramente físico, para llegar a formas de racionalización y control de la toma de decisiones en ~~general~~ general, en orden a incrementar la validez de las medidas destinadas a mejorar el presente y el futuro de todo el entorno físico-social humano.

Bien es verdad que las dudas suscitadas por estas ambiciosas ex-

7

pectativas, se hicieron pronto presentes en los propios medios investigadores, pero creo que puede decirse que no afectaron todavía de modo directo a lo que parecía ser un generalizado consenso en los ámbitos profesionales más ligados a la práctica y a la administración, con el cual se entró en los años 70.

Pero todavía queda otro aspecto que conviene destacar, dentro aún de esta visión histórica de la evolución del planeamiento que estamos presentando. Es el que se refiere a la inserción del propio planeamiento en el marco institucional que le tenía que dar viabilidad real.

A este respecto puede señalarse que en todos los países se ha dado también una evolución histórica de los órganos de gestión, acompañado de gran actividad legislativa en el campo del Régimen Local, poniendo en relación la naturaleza del planeamiento con las instituciones administrativas, para poder atender precisamente, a la aparición de los fenómenos territoriales a que ya nos referimos, que desbordan los límites de las tradicionales demarcaciones planteando problemas de orden superior.

Así se explica la aparición de diversas clases de organismos de coordinación, que suelen reunir la doble función de gestionar los elementos estructurales fundamentales de todo el territorio y de dirigir y controlar la asignación de los recursos económicos que permitirán la financiación del desarrollo urbano.

Como es lógico, las características de estos organismos, están directamente relacionadas con las estructuras administrativas generales de cada país, pudiéndose distinguir dos casos fundamentales según que ese organismo coordinador se instrumente con <sup>como</sup> órgano periférico de la Administración Central de quien recibe sus atribuciones o bien como asociación de entidades ~~municipales~~ municipales autónomas, pudiéndose dar también combinaciones de ambos.

El caso de París responde al tradicional centralismo francés y al carácter jerárquico de sus mecanismos de coordinación administrativa. Toda la capacidad ejecutiva se concentra en el Prefecto, designado por el Presidente de la República, como delegado de la Administración Central. Está auxiliado por dos Consejos de carácter consultivo y dirige la gestión de los órganos especializados de la Administración Central, encargados de adquisición del suelo, urbanización, infraestructuras, equipamiento, etc. Además le corresponde la aprobación de todos los planes locales de los municipios compren-

18  
didos en el ámbito territorial general.

El Consejo del Gran Londres, después de su reestructuración de 1965, agrupa a 32 entidades locales, los burgos (boroughs) más la City central. Este Consejo es un órgano político con capacidad tanto ejecutiva como legislativa dentro de su ámbito geográfico. Está constituido por 92 miembros elegidos por sufragio universal según circunscripciones electorales. También tiene capacidad ejecutiva especializada a través de sus órganos de actuación sectorial.

En Italia, la necesidad de este tipo de órgano de gestión intermedio entre la región y el municipio ha llevado a la creación de órganos comarcales, los compresorios, como asociaciones de municipios, para atender a la programación económica, la planificación urbanística de conjunto y la organización de servicios de interés supramunicipal. Pero como las Comarcas no están reconocidas en la Constitución, su carácter y atribuciones varían según las regiones. En el caso de Milán, el Compresorio es un órgano consultivo para la participación y coordinación de los municipios en la elaboración y propuesta a nivel de toda el Área metropolitana de directrices relacionadas con el dimensionamiento y localización de las actividades productivas (industria, comercio, turismo) así como en las asignaciones de población a los municipios y en la previsión de espacios libres y usos no urbanos.

Aquí podríamos dar por terminada esta esquemática visión de la evolución histórica del planeamiento referido al tipo de ámbito territorial que nos está ocupando.

Este repaso nos ha permitido ver cómo se ha ido produciendo, a lo largo de los últimos cuarenta o cincuenta años, una transformación y adaptación, tanto de las propuestas y de los instrumentos del planeamiento, como de la forma de entenderlo y justificarlo teóricamente. Y esa evolución había conducido a una situación en la cual parecía haberse logrado un cierto grado de acuerdo general sobre algunos aspectos y condiciones del planeamiento que aparecían como logros y superaciones de etapas anteriores, conseguidos a través de la experiencia y la reflexión.

Esa situación, correspondiente a los primeros años 70, descansaba sobre la existencia de un repertorio bastante aceptado de formas concretas de organización espacial, junto con un generalizado enten-

17  
dimiento de la naturaleza flexible y dinámica de los planes. Por otra parte, una sofisticada metodología aparecía como garantizadora del rigor racional necesario para acabar de superar la endeblez de las intuiciones. Finalmente, se había impuesto también una tipología jerárquica piramidal, bien definida de planes, que asignaba a cada ámbito territorial una clase de plan, de modo que el planeamiento de una unidad menor, estaba prefigurado en el de la mayor siguiente, y lo desarrollaba con mayor precisión y menor incertidumbre.

Pero lo que nos corresponde examinar ahora, es el grado de vigencia y validez que podemos conceder todavía hoy, a esa conjunto de elementos configuradores del planeamiento <sup>estados del</sup>. Ello nos introduce directamente en la problemática más actual. Tan actual que en ella es imposible prescindir de valoraciones personales que, evidentemente, pueden ser discutibles. Procuraremos mantenernos en la objetividad, examinando esta situación actual de manera descriptiva, pero soy plenamente consciente de que esa descripción puede hacerse desde muy diversos puntos de vista.

Hay tres clases de factores que es necesario tener en cuenta a la hora de enjuiciar la situación actual del planeamiento, para poder valorar hasta qué punto modifican ese "status" alcanzado, al que nos hemos referido. La primera corresponde a los hechos derivados de la nueva crítica sobre la naturaleza y metodología del planeamiento. La segunda, directamente relacionada con la anterior, se refiere al creciente papel de la componente política del planeamiento. La tercera viene dada por el cambio de perspectivas generales que, en relación con el desarrollo, se ha derivado de la crisis energética y de la crítica ecológica.

El planeamiento físico de carácter comprensivo, es decir globalizador, anticipador de visiones totales y de estrategias coordinadoras, garantizador de coherencias generales para un desarrollo ordenado del proceso de urbanización en un determinado territorio, tal como ha venido siendo concebido teóricamente e intentado realmente en la experiencia de varios países especialmente europeos, está siendo cada día más puesto en cuestión en todos ellos, a través de polémicas doctrinales y debates político-administrativos que se han manifestado especialmente a propósito de los estudios y planes subregionales ingleses, los esquemas directores franceses y los planes comprensoriales italianos realizados en los últimos diez o doce

años. El caso más dramático es el británico, por la enorme importancia, incluso desde el punto de vista económico y político, de la gran experiencia realizada en ese terreno. Dramático porque la cantidad de medios y de organización empleados por la Administración, resultan ahora difíciles de ~~defender~~ <sup>justificar</sup> defender ante una opinión pública que, en gran medida está desconcertada y cansada del despliegue omnipresente del planeamiento.

Por otra parte, la polémica doctrinal se ha desarrollado también en los ámbitos académicos, donde ha sido llevada bastante lejos, especialmente en lo que respecta a las posibilidades de poder desarrollar realmente un planeamiento del tipo tan ambicioso como se había concebido.

Este tipo de crítica teórica, empezó a producirse desde muy temprano en los medios académicos de los Estados Unidos, país que, paradójicamente, ha aportado mucha más reflexión y discusión sobre el planeamiento, que planeamiento en sí mismo. La temprana orientación del planeamiento hacia las ciencias sociales lo distanció de las ambiciosas metas ideales del planeamiento europeo, con toda la carga que la herencia utopista había dejado en éste. Por eso, la polémica sobre la posibilidad del planeamiento comprensivo, se planteó ya inicialmente desde los primeros años 60, e incluso antes, por parte de algunos autores (Meyerson, Banfield, Lindblom...) con mayor o menor escepticismo. Aunque el optimismo típico de los planeadores en aquella época no permitió extraer consecuencias para el planeamiento, quedó planteada claramente la oposición entre el ambicioso enfoque racional del planeamiento tradicional y un enfoque más realista que llevaba a aproximaciones incrementales. A la lógica cadena del planeamiento racional (establecimiento de metas, evaluación de medios y alternativas, elección ~~de~~ entre ellas) la crítica incrementalista demostró la disparidad y la distancia que existía realmente entre los requisitos que necesitaban el modelo racional-comprensivo para poder ser válido, y la verdadera capacidad existente para proporcionar esos requisitos, tanto por la insuficiencia de la información disponible para una elección absolutamente racional, como por la imposibilidad de distinguir, por parte del planeador, entre hechos reales y valores asumidos. Por este camino, el planeamiento racional fue declarado "irreal e indeseable" en un resonante trabajo de Etzioni en 1967.(7)

21

Pero como ya he señalado anteriormente, lo importante en este momento, es que esta polémica académica ha llegado ya a los medios profesionales directamente implicados en el planeamiento y empieza a tener repercusiones reales en éste.

En segundo lugar nos referíamos a una generalización de la forma de entender el planeamiento, mucho más directamente relacionada con la política. Este es también un hecho decisivo a la hora de valorar cambios. Como ya dije al principio de esta intervención, la problemática urbana ligada a la del medio ambiente, se ha constituido en tema político de primera magnitud y ello ha tenido consecuencias directas en el tipo de demandas ejercidas sobre los urbanistas, tanto por los partidos políticos como por la propia sociedad. En consecuencia se ha producido un reconocimiento de la necesidad de acercar el planeamiento a la resolución de problemas verdaderamente sentidos por la población, y a la propia población afectada por esos problemas. La renuncia a la comprensividad por motivos de imposibilidad conceptual y técnica, se refuerza así con la necesidad de concebir cada vez más el planeamiento como una de las tareas propias de la política local. Y, naturalmente, en una situación democrática, ello conduce necesariamente a asegurar la participación pública en el planeamiento.

Así, más allá del gran tópico que ha llegado a ser este tema, la participación de la comunidad local en la toma de decisiones ~~NUM~~ sobre la organización del presente y futuro del fragmento territorial que le es propio, se manifiesta también como otro de los factores condicionantes del cambio que el planeamiento está experimentando en estos momentos.

Pocos sectores hay en los que confluyan tantos aspectos y tantos condicionantes de la vida de la comunidad, como éste de la propia organización del marco espacial en que desarrolla su vida. Y pocos también, tan adecuados para ayudar a instaurar formas de vida verdaderamente democráticas. En ese sentido parece lógico acoger, desde la práctica del planeamiento, y buscarle canales de expresión en nuevas formas de entender y formular ese planeamiento, ese movimiento público que se manifiesta en tantas muestras locales y particularizadas de atención hacia temas mucho más concretos y reducidos que la abstracta y lejana naturaleza del planeamiento tradicional, hacia las elecciones más próximas a la vida cotidiana, relacionadas con



los problemas inmediatos. La identificación de los obstáculos que se oponen a su resolución y la agrupación para una actuación colectiva frente a temas concretos, parece un modo adecuado de pasar a una participación válida y no meramente dilatoria y esterilizante, como es presentada siempre por los enemigos de la democracia.

Finalmente estaba también otro grupo de factores, condicionantes de la situación actual del planeamiento, que se derivaban del cambio general de actitudes en relación con el futuro del desarrollo económico y con el tema de la crisis de los recursos.

En efecto, nadie desconoce ya las nuevas coordenadas generales que ha introducido en la situación mundial, la nueva reflexión realizada desde esa perspectiva, que marca un importante punto de inflexión para cualquier meditación mínimamente seria sobre el futuro y obliga a replantear con honestidad, posturas, actitudes, teorías y decisiones.

Desde esa perspectiva, puesta sobre el tapete fundamentalmente por la crítica ecológica iniciada en los años 60 y afianzada por la crisis energética de 1973, aparece un nuevo tipo de consideraciones sobre los procesos de urbanización y la forma de entender su planeamiento, en la medida en que, la urbanización expansiva, de crecimiento superficial y salpicado discontinuo del territorio, manifiesta tanto su agresividad al medio natural, con un alto consumo y deterioro del paisaje, como su absoluta dependencia de los recursos energéticos y su elevado derroche de los mismos.

No vamos a llegar aquí a la consideración de las propuestas más radicales, contenidas en trabajos tales como el "Manifiesto para la supervivencia" (8), "Los límites del crecimiento" (9), o las tesis mantenidas por la revista inglesa "The Ecologist", que apuntan hacia futuros de "desurbanización" total, en una "nueva sociedad rural" que reduzca al mínimo la carga que la sociedad impone a los ecosistemas que la ~~mantienen~~ mantienen. Todo ello permanece aún en terrenos puramente polémicos. Pero sí es necesario reconocer que este tipo de alarmas tienen un innegable valor en la preparación de una conciencia creciente acerca de que, en efecto, hay hechos muy importantes que ya no pueden seguirse ignorando a la hora de pensar en términos de planeamiento urbano y territorial. Hechos muy importantes que están empezando a transformar las escalas de prioridades y de valores, y que van a tener indudable repercusión en el futuro de la urbaniza-

refe  
pag 7

ción. En realidad, estos hechos han producido ya un impacto considerable en la actual revisión crítica de los fundamentos del planeamiento. A una visión expansiva y optimista, basada en el supuesto de una gran capacidad económica para crear nueva infraestructura y nueva ciudad, ha sucedido una actitud mucho más cautelosa y reflexiva, alarmada por la lentificación del desarrollo económico, la crisis energética y la crítica ecológica reclamando la preservación del medio natural y del patrimonio histórico, como valores limitados, escasos y destruibles. De ahí un planeamiento que pone mucho más énfasis en el tratamiento del cuerpo urbano heredado, en resolver sus muchos problemas por acciones concretas, que en hipotéticas formas de organizar su crecimiento sobre nuevas superficies adicionales. El problema de la ciudad existente, a la luz de la preocupación por el medio ambiente, demanda una atención que el planeamiento no le había concedido.

¿Qué consecuencias pueden sacarse o están sacándose ya de todo esto, en un intento de entender, caracterizar y asumir la situación actual del planeamiento? Este debe ser el punto final de esta intervención, de la cual no puedo excluir, como ya he dicho, mis personales puntos de vista.

Reconociendo la endebles de los métodos empleados y su falta de éxito real, el planeamiento parece renunciar a las ambiciosas metas que se había fijado, en el sentido de proporcionar una verdadera guía racional e indiscutible a los procesos de ordenación del cambio urbano, mediante una anticipación detallada de toda una estrategia a largo plazo, con visión comprensiva y globalizadora sobre modelos idealizados de ordenación futura.

Ello pone en cuestión todo el tradicional montaje de una pretendidamente lógica ~~cadena~~ cadena jerarquizada de planes territoriales, cada uno de los cuales definía claramente lo que debía ser desarrollado en los correspondientes de orden inferior.

Por el contrario, aparece el deseo y la necesidad de prestar mayor atención a los problemas concretos de cada área menor, correspondiente a demarcaciones territoriales en las que pueda haber un autoconocimiento social y una autonomía administrativa que puedan servir de base a la enunciación del sistema de valores y preferencias a nivel local en relación con la calidad de la vida y el medio ambiente

y permita elaborar propuestas en relación con los problemas específicos de esa área. Se exalta la dimensión táctica del planeamiento, frente a la visión estratégica y se busca la participación directa de la población implicada en la formulación del planeamiento.

No obstante lo anterior, este planeamiento de abajo a arriba, inverso al tradicional, parece reclamar un marco de referencia para la resolución de ciertos problemas de conjunto que sólo pueden resolverse a través de una negociación de compatibilización de las propuestas correspondientes a las unidades menores de las que se parte, en un proceso de selección y asignación aceptado por ellas, que defina el papel de cada una de ellas dentro del ámbito superior.

Ese marco de referencia parece que debería ser construido en un proceso doble que tenga en cuenta las demandas formuladas desde abajo, al mismo tiempo que los problemas de conjunto. Sólo así el resultado sería al mismo tiempo válido por el realismo que corresponde a su elaboración y válido por su aceptación voluntaria y dialogada, no impuesta desde una instancia superior # o ajena, aunque para su formulación parece imprescindible alguna clase de órgano, que proporcione un marco institucional a esa negociación. En la escala territorial a que nos estamos refiriendo aquí, lo que hemos llamado "ámbitos grandes", parece que ese órgano debe tener lógicamente un carácter intermunicipal y no necesariamente supramunicipal. (10)

## N O T A S

- 1.- F. de Terán: "Planeamiento urbano en la España contemporánea. Historia de un proceso imposible". Gustavo Gili. Barcelona. - 1.978.
- 2.- M. Castells: "City, Class and Power". Macmillan. Londres. - - 1.978.
- 3.- D.A. Hart: "Strategic Planning in London". Pergamon. 1.976.
- 4.- The Royal Town Planning Institute: "Planning in a period of - change. Proceedings of the annual conference. Brimingham. - - April, 1.979.
- 5.- Peter Hall: "Urban and Regional Planning". Penguin. 1.977.
- 6.- Peter Hall: "Planning for Urban Growth: Metropolitan Area - - Plans and their Implications for South-East England". Regio-- nal Studies. 1.967.
- 7.- Amitai Etzioni: "Mixed-Scaning". A third Approach to decision making". Public Administration Review. 1.967.
- 8.- Edward Goldsmith y otros: "Manifiesto para la supervivencia". Alianza. 1.972.
- 9.- Véase, en general, sobre estos temas: Ramón Tamames: "La polémica sobre los límites al crecimiento". Alianza. 1.974.
- 10.- Estos son los enfoques que se estan utilizando en el programa de planeamiento actualmente en desarrollo por la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid, que fué presentado públicamente en Enero de 1.972. También - aparecen defendidos posteriormente por la Dirección General - de Urbanismo en su publicación. "Planeamiento local y planifi- cación regional", aparecida en Julio de 1.978.